

Forvaltningsrevisjonsrapport håndtering av habilitet i folkevalgte organ - korrigert rapport

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Melhus kommune

Møtedato

03.12.2018

Saknr

41/18

Saksbehandler Eva J. Bekkavik

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 17/111 - 14

Kontrollutvalgsekretariatets innstilling

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den frem for kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret tar korrigert forvaltningsrevisjonsrapport Håndtering av habilitet i folkevalgte organ til orientering.
2. Kommunestyret ber alle representanter i styrer, råd og utvalg om å følge Forvaltningsloven § 8 tredje avsnitt, første setning (medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild).
3. Kommunestyret ber rådmannen om å ha mer fokus på systematisk opplæring av de folkevalgte i habilitetsregelverket, både ved oppstart og underveis i perioden.
4. Kommunestyret ber rådmannen om å ha mer fokus på systematisk opplæring av administrasjonen i habilitetsregelverket.
5. Kommunestyret ber rådmannen om å legge frem et forslag til retningslinjer for kriterier for valg av representanter til styre i kommunale selskap.
6. Kommunestyret ber rådmannen om å gi kontrollutvalget en skriftlig tilbakemelding innen 20.05.2019.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport håndtering av habilitet i folkevalgte organ - korrigert rapport

Tilbakemelding til kontrollutvalget på sak 24/18

Etikkutvalget - Habil, eller kryssende interesser

Saksutredning

Med bakgrunn i revidert plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2018 foretok kontrollutvalget en bestilling av prosjektet på sitt møte 04.12.2017.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden februar til mai 2018.

Revisjon Midt-Norge SA har på bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget formulert følgende problemstillinger for prosjektet:

Har Melhus kommune nødvendige systemer for å ivareta habilitet i folkevalgte organ?

Er kommunens praksis i samsvar med habilitetsreglene i gjeldende regelverk?

Kommunestyret behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten på sitt møte 19.06.2018 i sak 38/18. Under behandlingen ble det påpekt feil og mangler i rapporten.

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

Saken utsettes og sendes tilbake til kontrollutvalget for korreksjon av feil.

Revisjon Midt-Norge SA ble i brev av 21.06.2018 bedt om å rette opp feil og mangler som ble kommentert under kommunestyrets behandling av rapporten.

Revisjonen leverte ny korrigert rapport 31.08.2018.

Kontrollutvalget fikk fremlagt revidert forvaltningsrevisjonsrapport på sitt møte 10.09.2018 i sak 24/18.

Kontrollutvalget mente at konklusjonen om habilitet i saken om planprogram for Koloåsen måtte forklares bedre, og helst kvalitetssikres av ekstern aktør.

På kommunestyrets møte 19. juni 2018, ble det stilt spørsmål om revisjonens uttalelse i

rapporten om at det ikke er klokt å la en folkevalgt med yrke som entreprenør sitte i komite for teknikk og miljø.

Kontrollutvalget fattet på bakgrunn av dette følgende vedtak:

Kontrollutvalget utsetter behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapport vedr. habilitet og ber revisjonen om følgende:

- Det må utdypes i rapporten vedr. konklusjon om Gråbak sin habilitet i saken vedr. planprogram for Koloåsen.
- Revisor må utdype nærmere eller nyansere i rapporten om hvorfor det ikke er klokt å la en folkevalgt med yrke som entreprenør, sitte i komite for teknikk og miljø.

Revisjonen har levert ny korrigerert rapport 20.11.2018

Revisjonens konklusjon

Har Melhus kommune nødvendige systemer for å ivareta habilitet i folkevalgte organ?

Revisor konkluderer med at Melhus kommune overordnet har tilfredsstillende system for å håndtere habilitet.

Melhus kommune har rutiner for hvordan representanter skal melde fra om habilitet, for protokollføring og for opplæring av representantene.

Revisor har sett mangler i etterlevelsen av rutinene. Revisor vil påpeke at det er flere representanter som ikke varslar fra om mulig inhabilitet i forkant av møte.

Når det gjelder opplæring, konkluder revisor med at systematisk opplæringen av representantene fremstår som lite tilfredsstillende. Representantene har en kort opplæring på starten av perioden, og det er ikke lagt opp til en systematisk repetisjon. Det er fremhevet at det er opplæring i å drøfte sakene underveis i perioden, men dette fremstår etter revisors vurdering som en tilfeldig opplæring og avhengig av kompetanse hos ordfører. Revisor vil derfor anbefale kommunen å ha mer fokus på systematisk opplæring av de folkevalgte i habilitetsregelverket, både ved oppstart og underveis i perioden.

Revisor har inntrykk av at det er kompetanse tilgjengelig når representantene trenger det i forkant av møter. Der representanter varslar fra om mulig inhabilitet i møtet, er det vanskeligere å få tilstrekkelig informasjon til å gjøre en grundig vurdering. Revisor har inntrykk av at i møte er detaljkompetanse om habilitetsregelverket avhengig av at det oppnås kontakt med jurist eller Fylkesmannen.

Er kommunens praksis i samsvar med habilitetsreglene i gjeldende regelverk?

Revisor konkluderer med at Melhus kommunes praksis i all hovedsak er i samsvar med habilitetsreglene i gjeldende regelverk.

I forrige periode var det saker der avgjørelsene om inhabilitet ikke fulgte prosedyrereglene. Revisor ser en forbedring i denne perioden, men vil likevel bemerke at det blir stemt over flere representanter samtidig. Revisor har også sett mangler ved protokollføring ved avgjørelser om inhabilitet, men ser en forbedring fra høsten 2017.

Når det gjelder gruppemøter i forkant av møter i folkevalgte organ, er det ikke i strid mot habilitetsregelverket å delta i diskusjoner i gruppemøter der man kan være inhabil. På grunn av tilliten til forvaltningen, anbefaler revisor at inhabile representanter ikke deltar i gruppemøter. Det fremstår for revisor som om det er mistanke mellom de poliske posisjonene om at inhabile representanter deltar i diskusjoner. Revisor vil anbefale posisjonen og opposisjonen om å diskutere dette i fellesskap og bli enige om felles regler for håndtering av habilitet i gruppemøter.

Når det gjelder de konkrete sakene som kontrollutvalget nevnte i bestillingen, er revisors konklusjon at de i all hovedsak er håndtert i henhold til regelverket.

I E6-saken konkluderer revisor med at det er mangler når det gjelder prosedyrereglene for

habilitet. Revisor vil spesielt nevne protokollføring og saken i formannskapet der det ble stemt over samtlige representanter. Videre vil revisor påpeke at det fremstår som om Borten var inhabil i saken *Reguleringsplan for E6 Røskaft – Skjerdningstad*, og at han deltok på et arbeidsmøte. Revisors konklusjon er at vedtaket ikke er ugyldig.

Når det gjelder saken om midlertidig forbud mot tiltak i Melhus sentrum er revisors konklusjon at veiledningen fra rådmannen fremstår som tilstrekkelig til at kommunestyret kan foreta en vurdering av representantene på selvstendig grunnlag. Revisors vurdering er at veiledningen kunne vært utdypet, ved at regelverket ble grundigere fremstilt og flere representanter vurdert.

Revisor konkluderer med at saken om planprogram for Koloåsen steinbrudd ble håndtert i henhold til regelverket, ut i fra den dokumentasjonen som revisjonen har tilgjengelig. Revisors konklusjon er at representanter som sitter i styret i kommunale selskap er bevisst habiliteten sin. Revisor ser at det kan være utfordringer knyttet til hvem som sitter i styrene, og vil anbefale kommunen å utarbeide retningslinjer for kriterier for valg av representanter til styre i kommunale selskap.

Oppfølging av kontrollutvalgets vedtak i sak 24/18

Utdyping av konklusjon om habilitet i saken vedrørende planprogram for Koloåsen

Oppdragsansvarlig revisor har drøftet konklusjonen og det som bygger opp om konklusjonen med jurist og fagleder for forvaltningsrevisjon i Revisjon Midt-Norge SA. I tillegg har Revisjon Midt-Norge SA søkt ekstern kvalitetssikring ved å kontakte KS-advokatene.

KS-advokaten Siri Tofte sier følgende:

Det at Gråbak sitter i styret i to selskap sammen med tiltakshaver på planprogrammet for Koloåsen, kan i seg selv etter mitt skjønn ikke anses som et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til Gråbak - slik at han må anses inhabil.

Når det gjelder personlig forhold viser Siri Tofte til lovens ordlyd som indikerer at det bare er nære, personlige forhold som fører til habilitet. Hun viser videre til juridisk litteratur som støtter opp om den vurderingen.

At man er arbeidskollegaer eller har mye kontakt med hverandre i kraft av sitt arbeidsforhold, er altså i utgangspunktet ikke tilstrekkelig til å fastslå inhabilitet.

Ut fra det faktum som legges til grunn så er det, etter KS-advokaten Siri Toftes vurdering ikke holdepunkter for å si at Gråbak har et nært personlig forhold til Ramlo brødrene - som er av en slik karakter at han av den grunn er inhabil.

Det er heller ikke opplysninger i saken som tilsier at Gråbak har noen annen tilknytning til det selskapet som er part i saken eller at han vil ha noen økonomisk interesse i utfallet av saken, og at dette derfor skulle gjøre han inhabil.

At Gråbak skal ha hatt et sterkt engasjement i saken kan Siri Tofte heller ikke se kan føre til inhabilitet.

Revisjon Midt-Norge SA konkluderer med at konklusjonen i rapporten er holdbar.

Utdype nærmere eller nyansere i rapporten om hvorfor det ikke er klokt å la en folkevalgt med yrke som entreprenør, sitte i komite for teknikk og miljø

Nesten halvparten av kommunestyrepolitikerne har en rolle som eier, styremedlem eller daglig leder i et selskap. I slike tilfeller kan det oppstå situasjoner som kan oppfattes å utfordre krav til upartiskhet og habilitet.

Da er det viktig å huske at selv om det er fullt lovlig å drive privat virksomhet om en arbeider eller er folkevalgt i kommunen, kan det oppstå dilemmaer. Det samme gjelder for medlemskap i organisasjoner.

Kommunesektorens etikkutvalgs *generelle råd om habilitet (vedlegg)* er blant annet følgende: "Ved valg til politiske utvalg bør en tenke igjennom hvor ofte en aktuell folkevalgt vil kunne komme i rollekonflikt. Det kan for eksempel være klokt å ikke la en folkevalgt med yrke som entreprenør, sitte i kommunens planutvalg"

Anbefalingen i rapporten er altså ikke revisors, men et råd fra Kommunesektorens etikkutvalg. Revisor har lagt til kilden i rapporten, utover det er det ikke foretatt endringer.

Revisors anbefaling

- Revisor vil anbefale representantene å varsle fra om mulig inhabilitet i forkant av møter. Det er lettere å hente inn informasjon og å gjøre en grundig vurdering av forholdet.
- Revisor vil anbefale representanter å varsle fra også der det er forhold som er helt i tvilssonen. Dersom det blir diskutert og avgjort i møte, slipper man at det sås tvil om saken i ettertid.
- Revisor vil anbefale Melhus kommune å utarbeide retningslinjer for kriterier for valg av representanter til styre i kommunale selskap.

Kontrollutvalgssekretariatets konklusjon

Formålet med habilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

At saker behandles på en objektiv måte er avgjørende for at allmennheten skal ha tillit til at det skjer en forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Det er ikke i seg selv kritikkverdig å være inhabil. Men det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet. Konsekvensen av inhabilitet kan bli at vedtaket blir ugyldig.

Forvaltningsrevisjonsrapport Håndtering av habilitet i folkevalgte organ gir nyttig informasjon til politikere og administrasjonen i Melhus kommune.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten til orientering og legge den frem for kommunestyret med forslag om at rapporten følges opp både av politisk- og administrativt nivå.